



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Das Bauleitplanungsrecht in Bulgarien
Problemlagen und Konflikte im Lichte unionsrechtlicher
Anforderungen
Ein Rechtsvergleich Bulgarien - Deutschland“**

Dissertation vorgelegt von Mariya Tosev

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Prof. Dr. Peter Axer

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Die Arbeit befasst sich mit den rechtlichen Anforderungen an die bulgarischen Bauleitpläne, ihren Problemlagen und Defiziten. Das deutsche Baurecht wird dabei als Vermittler zwischen den bulgarischen und unionsrechtlichen Rechtssätzen herangezogen. An einer solchen Untersuchung besteht nicht nur ein wissenschaftliches Interesse, sondern auch ein praktisches im Blick auf Investitionen in Bulgarien.

Rechtshistorisch betrachtet hat das öffentliche Baurecht in Bulgarien eine recht lange Gesetzestradiation. Das erste Gesetz wurde Ende des 19. Jahrhunderts erlassen. Prägend für die Rechtsentwicklung war die sozialistische Planungsphilosophie, die vierzig Jahre lang darauf angelegt war, eine ideal „durchgeplante“ Städtebauordnung zu verwirklichen. Der Staat war nicht nur der Hauptentscheidungsträger, sondern auch der hauptsächliche Bauherr. Richtungswechsel kam durch das aktuelle Gesetz, das Gesetz über territoriale Entwicklung (GtE). Es trat 2001 in Kraft, in einer postsozialistischen Umbruchsphase, die durch den Wandel von planwirtschaftlichen zu marktwirtschaftlichen Idealen geprägt war. Bulgarien ist 2007 Mitglied der Europäischen Union geworden. Hiermit begann eine neue Phase der Anpassung und der Konsolidierung zu den unionsrechtlichen Werten. Die deutsche Rechtsordnung kann aufgrund ihrer jahrzehntelangen Tradition im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und EU-Integration als Vorbild für die neuen Mitgliedstaaten des ehemaligen Ostblocks dienen.

Der verfassungsrechtliche Staatsaufbau Bulgariens beruht auf dem Modell eines zentralistischen Einheitsstaats mit örtlicher Selbstverwaltung. Die örtliche Selbstverwaltung wird durch kommunale Organe realisiert. Allerdings übt die Kommune keine autonome Hoheitsgewalt aus, sondern ihr werden bestimmte Aufgaben zur eigenständigen Wahrnehmung durch Gesetz übertragen. Auch die Bauleitplanung ist der Kommune als Aufgabe der örtlichen Selbstverwaltung delegiert worden. Ähnlich wie in Deutschland ist die Bauleitplanung in das räumliche Mehr-Ebenen-Planungssystem integriert worden. Sie bildet die letzte, örtliche Planungsstufe. Städtebauliche Planungsinstrumente sind: der allgemeine Entwicklungsplan, vergleichbar mit dem deutschen Flächennutzungsplan und der detaillierte Entwicklungsplan, vergleichbar mit dem Bebauungsplan.

Reformbedürftigkeit besteht in Bezug auf die fehlenden objektiven Plankriterien und die großzügige Planinitiativberechtigung gemäß Art. 124a Abs. 5, 131 GtE. Im Gegensatz zum deutschen Planerfordernis gemäß § 1 Abs. 3 BauGB geht das bulgarische Gesetz von einem Planungszwang aus. Das gesetzliche Pflichtkonzept untermauert Art. 12 Abs. 2 GtE. Danach ist die Bebauung nur dann zulässig, wenn ein detaillierter Entwicklungsplan bestandskräftig geworden ist. Planersetzende Vorschriften wie §§ 34, 35 BauGB sieht das bulgarische Gesetz nicht vor. Logische Konsequenz des gesetzlichen Pflichtkonzepts ist das subjektiv-öffentliche Recht privater Grundstückseigentümer oder sonstiger dinglich Berechtigten auf Einleitung des Verfahrens (Art. 124a Abs. 5, 131 GtE). Zieht man die Parallele zum deutschen Recht, ähneln die Planinitiativberechtigungsvorschriften dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan in § 12 BauGB, bei dem die Initiative nicht von der Gemeinde, sondern vom Vorhabenträger ausgeht. Gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 BauGB entscheidet die Gemeinde über den Antrag nach pflichtgemäßem Ermessen. Aus dieser Parallele lässt sich ein Schwachpunkt des Gesetzes über territoriale Entwicklung herleiten. Zwar wird das Initiativrecht auf Planaufstellungsverfahren nur bestimmten Personengruppen eingeräumt und hängt von der Zustimmung der zuständigen Behörde ab, dennoch sieht das Gesetz keine objektiven Anforderungen an diese Zustimmung vor. Art. 124b Abs. 1 S. 2

GtE besagt lediglich, dass die Genehmigungen nach Art. 124a Abs. 5 GtE spätestens einen Monat nach Eingang des Antrags erteilt werden.

Diese weite Planinitiativberechtigung führte in den letzten Jahren zur fragmentarischen, chaotischen und zusammenhanglosen Bebauung. Das Zubetonieren der Schwarzmeerküste, das rasante Wachstum der Großstädte auf der einen Seite, die Schrumpfung anderer Regionen im Ländlichen auf der anderen Seite sind nicht nur Folge politisch bedingter Fehlentscheidungen, sondern ebenso Folge einer gesetzlich unbeschränkten Initiativberechtigung gemäß Art. 124a Abs. 5, 131 GtE.

Vor diesem Hintergrund ist dem bulgarischen Gesetzgeber zu empfehlen, die Initiativberechtigung an objektiven, nachvollziehbaren und bestimmbareren Kriterien festzumachen. Nach dem Vorbild von § 1 Abs. 5 BauGB können allgemeine Planungsziele (Nachhaltigkeit, Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt, Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, Klimaschutz, Förderung der Stadtentwicklung u.a.) eingeführt werden, die die Notwendigkeit der Entwicklungspläne untermauern. Solche Ansatzpunkte sollten Aufschluss darüber geben, ob dem entsprechenden Entwicklungsplan neben den privaten Belangen eine allgemeine städtebauliche Motivation zugrunde liegt.

Das bulgarische Gesetz scheint ähnlich wie in Deutschland von der Zweistufigkeit der Bauleitpläne auszugehen. Der allgemeine Entwicklungsplan weist die maßgebende, primäre Leitfunktion in der städtebaulichen Entwicklung auf. Wohingegen besteht die Aufgabe des detaillierten Entwicklungsplans darin, die Darstellungen in dem bestehenden allgemeinen Entwicklungsplan zu konkretisieren und weiter zu entwickeln. Nach Art. 103 Abs. 4 GtE sollen die Festsetzungen des detaillierten Entwicklungsplans die Darstellungen des allgemeinen Entwicklungsplans als höherrangiger Plan beachten, solange ein derartiger Plan vorliegt. Zu kritisieren ist aber, dass ein klares Entwicklungsgebot wie das in § 8 Abs. 2 BauGB geregelte, nicht gesetzlich normiert ist, obwohl einige Vorschriften im Gesetz über territoriale Entwicklung (Art. 103, 104, 109 GtE) auf das Ableitungsverhältnis hindeuten. Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ist dem bulgarischen Gesetzgeber anzuraten, die Rechtslage eindeutig und widerspruchsfrei positivrechtlich in das Gesetz zu regeln.

An einer klaren Regelung fehlt es ebenso bezüglich einer planerischen Abwägung als materiellrechtliches Kriterium für einen rechtmäßigen Entwicklungsplan. Teilweise werden das Gebot der Widerspruchsfreiheit und das Harmonisierungsprinzip als ungeschriebene Prinzipien des Gesetzes über territoriale Entwicklung in der Literatur vertreten. Diese besagen, dass eine der Gesetzaufgaben in der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen den individuellen und öffentlichen Interessen besteht. Paradox ist der Umstand, dass die Autoren die signifikante Rolle des Gesetzes über territoriale Entwicklung für den Ausgleich konfliktträchtiger Belange betonen, ohne sich mit der Frage nach der fehlenden gesetzlichen Grundlage auseinanderzusetzen. Hinsichtlich des Interessenausgleichs wird zudem die verfahrensrechtliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Aufstellungsverfahren vorgebracht. In diesem Kontext ist auf einen anderen Schwachpunkt des bulgarischen Städtebaurechts einzugehen. Die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung im Planaufstellungsverfahren weisen lediglich eine formale Natur auf, denn gesetzliche Bestimmungen über die Rechtsfolgen aus der verfahrensrechtlichen Mitwirkung fehlen. Abgesehen von der Kritik an den Beteiligungsvorschriften ersetzen die Verfahrensnormen die Pflicht der Gemeinde zur planerischen Abwägung nicht. In Anlehnung an die deutschen Vorgaben in §§ 2 Abs. 3, 1 Abs. 7 BauGB sollten

konkrete und transparente Regelungen ins bulgarische Gesetz eingeführt werden. Insbesondere sollte der zuständigen Planbehörde die verfahrensrechtliche Pflicht zur Ermittlung und Bewertung der abwägungserheblichen Belange und die materielle Abwägung der widerstreitenden Belange auferlegt werden. Das Gebot sachgerechter Interessenabwägung ist von überragender Bedeutung für jede rechtsstaatliche Planung. Der Ausgleich zwischen den privaten und öffentlichen Belangen sollte hinreichend bestimmbar und nachvollziehbar in dem bulgarischen Gesetzestext festgelegt werden. Rechtssystematisch kann das planerische Abwägungsgebot in den Art. 103 GtE eingefügt werden und kann wie folgt lauten:

„Bei der Aufstellung der Entwicklungspläne ist ein gerechter Ausgleich zwischen den öffentlichen und individuellen Interessen zu gewährleisten.“

Angesichts der europäischen Integration nimmt die unionsrechtliche Umweltpolitik einen starken Einfluss auf die Ausgestaltung nationaler und kommunaler Raumplanungsstrukturen. Signifikante Bedeutung kommt im europäisch-ökologischen Kontext der Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung sowie den naturschutzrechtlichen Richtlinien, der Vogelschutzrichtlinie und der Flora-Fauna-Habitatrichtlinie, zu. Das fünfte Kapitel der Arbeit untersucht die Umsetzung dieser Richtlinien in die bulgarische Rechtsordnung.

Die Strategische Umweltprüfung hat der bulgarische Gesetzgeber in das Umweltschutzgesetz (UmweltschG) und die Verordnung über die Umweltprüfung umgesetzt. Zweifel an der Unionsrechtskonformität der bulgarischen Vorschriften über die Umweltprüfung ergeben sich daraus, dass der bulgarische Gesetzgeber manche Arten allgemeiner Entwicklungspläne und alle detaillierten Entwicklungspläne der fakultativen Umweltprüfung zugeordnet hat. Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL nimmt all diejenigen Pläne aus dem zwingenden Umweltprüfverfahren aus, die „die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen“. Die Vorschrift ist als Ausnahmetatbestand, als eine „Bagatellklausel“ konzipiert. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist gerade in Anbetracht des Richtlinienziels, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, jede Ausnahme und Beschränkung des Geltungsbereichs der Strategischen Umweltprüfung eng auszulegen. Die pauschale Bestimmung des bulgarischen Gesetzes, fast alle Bauleitpläne als kleinflächige Pläne anzusehen und somit unter die Ausnahmegvorschrift des Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL zu subsumieren, läuft der Zielrichtung der Strategischen Umweltprüfungsrichtlinie zuwider, ein frühzeitiges Prüfverfahren für Rechtsakte zu schaffen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben und Kriterien und Modalitäten der Bodennutzung festlegen. Zudem sieht die bulgarische Rechtsordnung im Gegensatz zu der deutschen Ausnahmegvorschrift nach § 13a BauGB keine bestimmten oder bestimmbaren Größenvorgaben für Pläne vor, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene ausweisen. Daher ist dem bulgarischen Gesetzgeber zu empfehlen, sämtliche Entwicklungspläne mit eng umrissenen Ausnahmen in den obligatorischen Anwendungsbereich der Umweltprüfung einzubeziehen.

Ein Entwicklungsplan kann gemäß Art. 82 Abs. 4 S. 2 UmweltschG nur dann aufgestellt bzw. geändert werden, wenn ein bestandkräftiger Abschlussakt der Umweltbehörde das Ergebnis der Umweltprüfung verbindlich und endgültig feststellt. Es ist festzustellen, dass sich die vom bulgarischen Gesetzgeber gewählte Richtlinienumsetzung von der deutschen Gesetzeslage nicht nur hinsichtlich der Verfahrensautonomie der Umweltprüfung unterscheidet, sondern auch in Bezug auf den materiell-rechtlichen Charakter der Umweltprüfung. Während die Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB als ein Verfahrensschritt des Regelverfahrens angesehen wird, dessen Ergebnisse von sich aus keinen Vorrang vor anderen Belangen haben, sondern wie die anderen

abwägungserheblichen Belange der planerischen Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB unterliegen, entfaltet der Abschlussakt in Bulgarien eine materiell-rechtliche Bindungswirkung gegenüber der planaufstellenden Gemeinde. Das in dem umweltspezifischen Abschlussakt niedergelegte Ergebnis der Umweltprüfung kann zu einem endgültigen Planungsverbot führen. Das Erfordernis eines bestandskräftigen Abschlussakts ist als eine überschießende Umsetzung zu bewerten. Diese „Mehr“-Anforderung dient aber nicht dazu, das hohe Umweltschutzniveau im Planverfahren zu gewährleisten, sondern vielmehr, wie die Praxis in Bulgarien zeigt, zur Verzögerung des Bauleitplanverfahrens mit zweifelhaftem Nutzen für die Umweltbelange. Diese zusätzliche Verkomplizierung des Verfahrens bietet häufig Anlass für korrupte Praktiken. Daher wird hier dem Gesetzgeber vorgeschlagen, die Verfahrensautonomie der Umweltprüfung zu überdenken und zwecks Verfahrensbeschleunigung in das bestehende allgemeine Planaufstellungsverfahren zu integrieren.

Die naturschutzrechtlichen Richtlinien wurden in das bulgarische Gesetz über biologische Vielfalt (GbV) und die untergesetzliche Verordnung umgesetzt. Das Verschlechterungsverbot in Art. 6 Abs. 2 FFH-RL wurde unzureichend umgesetzt. Das bulgarische Gesetz sieht in Art. 19 und Art. 29 GbV nur bedingte, sehr konkrete Schutzpflichten vor, anstelle einer allgemeinen Schutzpflicht, geeignete Schutzmaßnahmen zu ergreifen, um eine Verschlechterung sowie Störungen der FFH-Ziele zu vermeiden. Bei Bedrohung der FFH-Ziele kann auf der Grundlage von Art. 19 Abs. 1 GbV eine konkrete Tätigkeit lediglich für den Zeitraum von zwei Jahren untersagt oder verboten werden. Zudem ist Art. 19 GbV allein für den Zeitraum ab Aufnahme in die nationale Liste bis zur endgültigen Gebietsausweisung anwendbar. Nach der Gebietsausweisung darf sich die Verwaltung nicht mehr auf Art. 19 GbV stützen, sondern alleine auf Art. 29 GbV. Eine richtlinienkonforme Auslegung von Art. 19, 29 GbV kommt nicht in Betracht. Denn auf der Grundlage der richtlinienkonformen Auslegung darf das nationale Gesetz nicht contra legem interpretiert werden. Eine weite, allgemeine Schutzpflicht in den bestehenden Normen hineinzuinterpretieren würde dem erkennbaren Willen des Gesetzes widersprechen. Dieser lückenhaften Umsetzung kann eine unmittelbare Anwendung von Art. 6 Abs. 2 FFH-RL entgegenwirken. Das Verschlechterungsverbot ist inhaltlich unbeding und hinreichend genau. Die Konstellation einer unzulässigen Direktwirkung, dass sich der Staat selbst oder eine Privatperson gegenüber einer anderen Privatperson auf die unmittelbare Anwendung von Art. 6 Abs. 2 FFH-RL beruft, liegt nicht vor.

Nach Maßgabe des bulgarischen Rechts wird die FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht von der Gemeinde oder der zuständigen Fachbehörde durchgeführt. Der Vorhabenträger hat ein externes Sachverständigengremium mit der Aufgabe zu beauftragen, die Verträglichkeitsprüfung vorzunehmen und darüber einen Prüfungsbericht anzufertigen. Das Sachverständigengremium darf sich nur aus Mitgliedern zusammensetzen, die einen naturwissenschaftlichen Hochschulabschluss und eine mindestens zweijährige Berufserfahrung in dem entsprechenden Fachbereich und in der Erstellung von Gutachten haben (Art. 9 Nr. 1, 2 und 3 VP-Verordnung). Zudem dürfen die Sachverständigen kein persönliches Interesse an der Planrealisierung haben und nicht in einem Näheverhältnis mit dem Vorhabenträger nach den bulgarischen handels- und gesellschaftsrechtlichen Vorschriften stehen. Das Vorliegen der Eignungskriterien der Mitglieder des externen Sachverständigengremiums werden durch entsprechende Unterlagen belegt und als Anlage dem abschließenden Prüfungsbericht beigelegt (Art. 9 Abs. 2 VP-Verordnung). Das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung hat das Sachverständigengremium in einem Prüfungsbericht niederzuschreiben. Die zuständige Umweltschutzbehörde hat dann die Befugnis, den

Prüfungsbericht abzuweisen. Allerdings drängt sich hier der Schluss auf, dass zwar der Fachbehörde die Letztentscheidungskompetenz über die Bewilligung des Prüfberichts zusteht, die eigentlichen Sachentscheidungen über die Erheblichkeit der Gebietsbeeinträchtigung, über die Alternativ- und Abweichungsprüfung sowie über die zur Sicherung zu treffenden Kohärenzmaßnahmen jedoch das externe Gremium trifft.

Bei der Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL hat sich der bulgarische Gesetzgeber für eine Umsetzung zu Lasten des Privaten in der Rolle eines Planinitiativträgers entschieden. Insofern hat er eine zusätzliche rechtliche und finanzielle Belastung für den privaten Planinitiativträger bei detaillierter Entwicklungsplanung eingeführt und hiermit die FFH-Erhaltungsziele im bulgarischen Recht pervertiert. Die Aufgabe, unverträgliche Eingriffe in die Gebiete des Biotopschutzverbundes „Natura 2000“ zu verhindern und gegebenenfalls eine sachgerechte Abweichungsentscheidung zu treffen, obliegt den nationalen Behörden und darf nicht auf private Initiativträger abgewälzt werden. Anzuraten ist ein kooperatives Zusammenwirken zwischen der Umweltbehörde und der Gemeinde unter Einschränkung der Mitwirkungspflichten seitens des Privaten auf Informations- und Datenübermittlung. Zudem sollte der Gesetzgeber Vorkehrungen treffen, dass die Verträglichkeitsprüfung auf neutralem und sachgerechtem Wege erfolgt. Dem kann Rechnung getragen werden, indem die Umweltbehörde das Sachverständigengremium mit der Erarbeitung des Prüfungsberichts direkt beauftragt und diese Aufgabe nicht auf den Planinitiativträger, der an der Planrealisierung persönlich interessiert ist, abwälzt. Damit wird alleine die Fachbehörde für die Neutralität und Sachlichkeit der Verträglichkeitsprüfung einzustehen haben.

Das letzte Kapitel (6. Kapitel) verschafft einen Überblick über den Rechtsschutz in der Bauleitplanung, wobei der Schwerpunkt auf der Anfechtung detaillierter Entwicklungspläne und Verwaltungsakte der Umweltprüfung liegt. Dem Individualrechtsschutz unterliegen lediglich die detaillierten Entwicklungspläne und ihre Änderungen. Im Gegensatz zu dem normativen Charakter des Bebauungsplans als Satzung weist der detaillierte Entwicklungsplan eine VA-Qualität auf. Art. 215 Abs. 6 GtE schließt ausdrücklich die Rechtskontrolle allgemeiner Entwicklungspläne und ihrer Änderungen aus. Diesbezüglich ist anzumerken, dass Art. 215 Abs. 6 GtE in einer widersprüchlichen Formulierung von „keiner Anfechtung“ spricht, obwohl Art. 127 Abs. 6 GtE die Anfechtung durch den Gebietsverwalter vor dem örtlich zuständigen Verwaltungsgericht zulässt. Aus Gründen der Rechtsklarheit ist diesbezüglich dem bulgarischen Gesetzgeber die Empfehlung auszusprechen, die Bestimmung durch einen weiteren Satz dahingehend zu konkretisieren, dass das Recht des „Gebietsverwalters gemäß Art. 127 Abs. 6 S. 2 GtE unberührt bleibt“.

Kennzeichnend für den bulgarischen Umweltrechtsschutz ist die Individualrechtskontrolle von Umweltprüfungsakten. Da der bestandskräftige Abschlussakt der Umweltprüfung eine unerlässliche Voraussetzung für die Planannahme darstellt, sind die (ausländischen) Inverstoren darauf aufmerksam zu machen, dass das bulgarische Recht die Klagemöglichkeit nicht nur durch Planinitiativberechtigte, sondern auch durch anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen vorsieht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl das bisherige bulgarische Städtebaurecht als auch die normative und administrative Umsetzung der vorbezeichneten Richtlinien Defizite aufweisen, die der bulgarische Gesetzgeber im Hinblick auf die rechtsstaatliche Planung und die EU-Integration zu beheben hat.